

# El año español de la Cooperación Política Europea\*

El mecanismo de la Cooperación Política Europea, habitualmente presentado en los medios de comunicación como la política exterior de los Doce, ha vivido a lo largo de 1989 experiencias importantes, desde lo puramente funcional (el desafío que suponía, por primera vez en la historia de la Comunidad, la presidencia española) hasta lo casi existencial (la dislocación del glacis soviético abre las puertas de una nueva Europa, y con ella la reformulación de los actuales mecanismos de funcionamiento; entre los cuales, la CPE; lo que no impide pensar, en sentido contrario, que por su naturaleza y sus características, la Cooperación Política bien pudiera asociar de alguna manera en un próximo futuro a los «otros europeos»).

Si se parte de una reflexión de tipo general sobre el mecanismo de la Cooperación Política Europea será posible evaluar después hasta qué punto los acontecimientos de 1989 reafirman la tendencia general y en qué medida han introducido novedades destacables en esa mal denominada política exterior de los doce.

## ¿Política exterior de los Doce?

La existencia y el funcionamiento de la CPE se han divulgado, en nuestro país, a nivel de opinión pública informada a raíz de la presidencia española de la CE durante el primer semestre de 1989. En un comunicado de prensa oficial norteamericano del 17 de marzo de 1989 se leía «el presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea se reunió con el Presidente Bush el pasado 14 de marzo ...(y sigue)... Francisco Fernández Ordóñez, quien también es ministro de Asuntos Exteriores de España, se reunió antes con el Secretario de Estado James Baker...». La redacción de esta nota nos introduce en las complejidades de la Cooperación Política Europea: mecanismo de concertación

\* Este artículo forma parte de un proyecto más amplio, para el que se ha contado con una ayuda del «Programa de Estudios Joan Maragall», patrocinado por la Fundación Ortega y Gasset y la «Fundació Caixa de Barcelona».

1. La idea de ampliar la base de las tomas de posición comunes en materia diplomática más allá de los Doce, y dentro del marco europeo, está presente en un artículo publicado en el primer semestre de 1989 por Fernando Perpiñá Robert, secretario general de política exterior en el Ministerio de Asuntos Exteriores y director político español en el mecanismo de la CPE. Véase PERPIÑÁ ROBERT, F., «La Cooperación Política Europea», *Política Exterior*, vol. III, n. 9, 1989, pp. 50-51.

2. Véase: DE VREE, J.K., *Towards a European Foreign Policy. Legal, Economic and Political Dimensions*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, y PIJPER, A., REGELSBERGER, E. y WESSELS, W. (ed.), *European Political Cooperation in the 1980s? A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.



diplomática basado en un compromiso político, formalmente diferenciado de la estructura institucional de la Comunidad Económica Europea pero realmente inútil sin ella como veremos más adelante, y diferenciado de la política exterior de cada uno de los doce países miembros;<sup>3</sup> tratándose según el Informe de Luxemburgo, que le dio vida en 1970, de «un sistema de cooperación en materia de política exterior». Mecanismo de cooperación que ha funcionado sin base jurídica alguna hasta la firma en 1986 del Acta Unica Europea, en cuyo Título III se recoge que «los miembros de las Comunidades Europeas procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior común».<sup>4</sup>

Lo que no se ve directamente favorecido ni por el compromiso adquirido por los estados —obligados a participar únicamente en un procedimiento de información y de consulta— ni por el sistema de consenso adoptado para la toma de decisiones. Otra de las dificultades que se plantea a la hora de pensar en términos de política exterior común es la existencia de barreras para la actuación de la Cooperación Política Europea que según el Acta Unica tan sólo debe abordar los aspectos políticos y económicos de la seguridad. ¿Campos vetados para la diplomacia a Doce? La experiencia, después de casi dos décadas de funcionamiento de la Cooperación Política, muestra que las fronteras artificiales creadas en las relaciones internacionales entre asuntos políticos (competencia de la CPE), económicos (competencia de la CE) y defensivos (competencia de la OTAN y de la UEO) constituyen una de las grandes dificultades para pensar en términos de política exterior europea, global y efectiva.<sup>5</sup>

3. Existe una amplia bibliografía sobre el mecanismo de la Cooperación Política Europea. Por su amplitud y su incidencia en el tema aquí apuntado se recomienda la consulta de: WESSELS, W.: *European Political Cooperation: a new approach to foreign policy* en D. ALLEN et al. (eds.), *European Political Cooperation*, Londres, Butterworth Scientific, 1982, pp. 1-20 y IFESTOS, P., *European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Aldershot, Avebury, 1987, pp. 3-35.

4. Según Philippe de Schoutheete, «las disposiciones recogidas en el Acta Unica son en esencia una codificación de las prácticas ya existentes (...) La parte de innovación es, por tanto, débil (...) Introduciendo soluciones pragmáticas en un texto jurídico los signatarios consagran el éxito de un ejercicio comenzado tímidamente hace quince años y manifiestan la voluntad de asegurar su permanencia y regularidad» en *La coopération politique européenne*, París, Nathan, 1986, p. 35. Sobre la CPE y el Acta Unica Europea, véase: ALDECOA LUZARRAGA, F., *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 35-46 y «El Acta Unica Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, n. 2, 1986, pp. 556-559 y LINAN NOGUERAS, D., «Cooperación Política y Acta Unica Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 15, n. 1, 1988, pp. 45-74.

5. Véase WALLACE, W., *Political Cooperation: Integration through Intergovernmentalism*, en WALLACE, H. et al. (eds.), *Policy Making in the European Community*, West Sussex, John Wiley & Sons, 1983, p. 397 y SCHOUTHEETE, op. cit., p. 106.

Al entrar en 1989 la Cooperación Política Europea ya había adquirido unas formas muy concretas, caracterizadas por la flexibilidad y el pragmatismo en su funcionamiento, que la han convertido en un mecanismo de concertación intergubernamental preparado para la toma de decisiones —declaraciones de tipo político— frente a problemas concretos (guerras, crisis, conferencias diplomáticas) del marco internacional que afecten a los intereses de los Doce. La maquinaria de la Cooperación Política<sup>6</sup> se ha ido perfilando a lo largo de los años con un nivel mínimo de institucionalización —en 1987 entró en funcionamiento el Secretariado con seis miembros creado por el Acta Unica y dirigido en 1989 por el embajador italiano Giovanni Jannuzzi y del que un español, Jaime Rodríguez Ponga, forma parte— y con una gran capacidad de adaptación a las demandas del medio internacional, de tal manera que el número de contactos ha aumentado progresivamente, a la vez que se ha mantenido el principio de la confidencialidad y las reuniones de tipo informal (una especie de charlas alrededor de la chimenea que reúnen a los ministros de asuntos exteriores de los Doce durante un fin de semana cada semestre en un paraje agradable del país que preside la vida comunitaria). Los contactos a nivel ministerial en cuestiones diplomáticas han aumentado espectacularmente en los últimos años (CE, CPE, UEO, OTAN y ONU son algunos de los foros multilaterales en los que los ministros y sus ayudantes se encuentran regularmente). De ahí que a partir del elevado grado de contacto existente a todos los niveles entre los ministerios de asuntos exteriores de los Doce se hable de hábito de consulta<sup>7</sup> o de reflejo de concertación<sup>8</sup> en la actividad cotidiana de dichos ministerios.

Los aspectos positivos que genera ese hábito de consulta de cara a la puesta en funcionamiento de una diplomacia común encuentran su contrapartida negativa en algunos aspectos de la Cooperación Política Europea, ligados a su pragmatismo, como la escasa definición en el terreno de los principios y de los objetivos, el bajo nivel de compromiso de los países afectados, las fronteras «artificiales» en el ámbito de actuación y los escasos instrumentos a su disposición (a la hora de actuar se ha de recurrir a los instrumentos nacionales, como el envío de tropas de países de la CE al Sinaí en

6. Sobre la maquinaria de la CPE véase WALLACE, W., op. cit., pp. 375-385 y, entre nosotros, BENAVIDES Y SALAS, P. de, «La Cooperación Política Europea», *Documentación Administrativa*, n. 185, 1980, pp. 235-260; MARINO MENÉNDEZ, F., «El sistema de cooperación política europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, n. 2, 1980, pp. 607-631 y SOLA DOMINGO, M. de, «La cooperación política europea», *Anuario del Centro de la UNED*, vol. II, 1985, pp. 49-62.

7. HILL, Ch. y WALLACE, W., «Diplomatic trends in the European Community», *International Affairs*, vol. 55, n. 1, 1977, p. 65.

8. WESSELS, W., en ALLEN, op. cit., p. 4.



1981, o a la maquinaria comunitaria, que aprueba sanciones económicas, como las impuestas a Irán en 1980 o a Argentina en 1981). Todo ello ha hecho que se le diera a la Cooperación Política el subtítulo de diplomacia declaratoria,<sup>9</sup> capaz tan sólo de reaccionar frente a los acontecimientos internacionales mediante la elaboración de declaraciones políticas, pero incapaz de elaborar políticas propias y efectivas a largo plazo.

Al margen de las grandes cuestiones sobre el funcionamiento de la Cooperación Política Europea planteadas hasta este momento, no hay que olvidar que este mecanismo armonizador de la diplomacia de los Doce tiene dos objetivos importantes.

El primero nos lo recuerdan todos los textos de la Cooperación Política, desde el Informe de Luxemburgo de 1970, y está más ligado a la percepción externa que al funcionamiento interno: la voluntad de crear una identidad europea en el terreno diplomático, denominase «una entidad distinta» (Copenhague 1973), «una contribución original al equilibrio internacional» (Copenhague 1973), «una fuerza coherente en las relaciones internacionales» (Londres 1981), «una sola voz en política exterior» (Stuttgart 1983) o como apunta el Acta Unica de 1986, «una voz única que actúa con cohesión y solidaridad». Dados los instrumentos de que dispone la Cooperación Política Europea —limitados a las declaraciones políticas— es muy importante la política de prestigio (diplomacia prestigiosa como alternativa a diplomacia instrumental) basada en un «estilo único de diplomacia europea», como alternativa a las superpotencias. En ese sentido, la imagen de caucus es una baza importante. De ahí el interés prestado a la actuación de los Doce en Naciones Unidas,<sup>10</sup> y el valor de símbolo que ha adquirido el adoptar una posición europea, votando de manera uniforme en la Asamblea General de Naciones Unidas. Lo que en muchos casos plantea una seria disyuntiva entre las prioridades de la política exterior nacional y el mínimo común denominador que constituye el punto de encuentro de los doce intereses nacionales. España, tras su experiencia de 1989, puede decir algo a ese respecto.

El segundo objetivo de la Cooperación Política no es de fuera hacia dentro como el anterior sino que está directamente relacionado con la función integradora de

la CPE en la política de construcción europea, ya que no se puede desligar a la Cooperación Política del proyecto de Unión Política Europea. De hecho, la CPE nace unida —«determinada políticamente» dirán algunos autores<sup>11</sup>— a la unificación europea, tal y como queda expresado desde el Informe de Luxemburgo (1970) donde «los gobiernos deciden cooperar en materia de política exterior (...) deseosos de realizar progresos en el campo de la unificación política». Aspecto este último que juega, como veremos, un papel importante en la presidencia española de la Comunidad.

### La aproximación española a la Cooperación Política Europea

En 1989 la presidencia simultánea de la CEE y de la CPE ha sido llevada a cabo de manera sucesiva por España y por Francia. Durante el primer semestre de 1989 España ha asumido por primera vez desde su ingreso en la Comunidad la función presidencial. Lo que en términos de Cooperación Política significa que España ha jugado durante seis meses el papel de portavoz de Europa ante el mundo. Como en el caso de los otros pequeños países de la Comunidad —España se puede considerar como la pequeña de los grandes— la dirección de la CPE ofrece al país un status diplomático impensable a nivel individual. Si en 1975, durante la presidencia irlandesa se abría como apunta William Wallace<sup>12</sup> «una nueva dimensión» en la política exterior de dicho país, cuyo ministro de asuntos exteriores se convirtió en un asiduo interlocutor de Henry Kissinger, otro tanto ha ocurrido para la política exterior española durante el primer semestre de 1989. Especialmente si tenemos en cuenta que la proyección internacional de la España democrática contaba con una década escasa de experiencia. Quizá por ese motivo —la dirección de la Cooperación Política ofrecía al gobierno español una posibilidad de proyección internacional muy importante— se observaron reticencias al inicio del semestre en los medios comunitarios respecto de la excesiva importancia que Felipe González concedía a la CPE en su programa de objetivos para la presidencia española.<sup>13</sup>

9. V.: EDWARDS, G., «Some concluding remarks on the future of European Political Cooperation» en E. Regelsberger et al., *The external relations of European Political Cooperation and the future of EPC*, EUI Working Paper 85/172, Badia Fiesolana, 1985, pp. 54-55.

10. Véase CARRILLO SALCEDO, J. A., «La Comunidad Económica Europea en las Naciones Unidas», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 4, n. 1, 1977, pp. 27-41 y FOOT, R., «The European Community's voting behaviour at the United Nations General Assembly», *Journal of Common Market Studies*, vol. XVII, n. 4, 1979, pp. 350-360 y SCHOUTHEETE, P., *op. cit.*, pp. 208-211.

11. LINDBERG, L. M. y SCHEINGOLD, S. A., *Europe's would be polity. Patterns of change in the European Community*, New Jersey, Prentice Hall, 1970, p. 4.

12. WALLACE, W., «Introduction: cooperation and convergence in European foreign policy», en HILL, C. H. (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, Allen & Unwin, 1983, pp. 200-201.

13. «Algunos miembros de la Comisión entienden que España aborda con particular entusiasmo las cuestiones relacionadas con la cooperación política en general, y con Oriente Próximo y América Latina en particular,



En realidad, la importancia concedida por la presidencia española a la actividad de la Cooperación Política es plenamente consecuente con la actitud mostrada por el gobierno de Felipe González desde, e incluso antes, del ingreso español en la Comunidad. En ese sentido, habría que destacar que el discurso del gobierno español le sitúa en el grupo de los gobiernos «integracionistas» de la Comunidad. En un trabajo anterior<sup>14</sup> se clasificaba a los diversos países de la CE/CPE según la centralidad que otorgaban a la Cooperación Política en la elaboración de su política exterior. Lo que se traducía en un esquema compuesto por cuatro círculos concéntricos que representan a otros tantos grupos de países. A medida que nos acercábamos al centro nos acercábamos a la plena aceptación de una política exterior común.<sup>15</sup> ¿En qué círculo situar a España?

Tras dos años de participación española en el mecanismo de la Cooperación Política Europea se puede afirmar que nuestro país ha pasado a engrosar el grupo de países menos alejados del centro, menos alejados de la voluntad de alcanzar en el futuro una política exterior europea. Si tenemos en cuenta que sólo Luxemburgo aceptaría hoy por hoy una auténtica política exterior común,<sup>16</sup> España se sitúa junto al tradicional grupo de europeístas en materia diplomática (Italia, Bélgica, Países Bajos y República Federal de Alemania, en el que quizá ya hay que situar también a Portugal), alejados de las grandes potencias diplomáticas (Francia y Gran Bretaña), que gozan de un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y de los «reticentes» (el compromiso nórdico de Dinamarca, el neutralismo irlandés y la sensibilidad geográfica de Grecia) que habitualmente emiten reservas en relación con las posiciones diplomáticas comunes de los Doce.

El temor a una «nueva Grecia»<sup>17</sup> existente en 1986

relegando un poco la complicada búsqueda de soluciones para llegar al mercado interior único», en «Delors y González muestran su optimismo por la CE bajo la presidencia española», *El País*, 9-1-1989.

14. Véase BARBÉ, E., «La Cooperación Política Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, n. 1, 1989, p. 100.

15. Según William WALLACE, «una política exterior común, en sentido amplio, comportaría la integración de los diferentes instrumentos de la diplomacia política, militar, económica y cultural, con una autoridad central a nivel financiero y de toma de decisiones para guiar y dirigir toda la estructura. Ello llevaría a los gobiernos participantes, de nuevo, al embarazoso debate sobre la transferencia de autoridad a una Unión Europea. Lo que cada gobierno quiere decir cuando habla de «política exterior común» difiere en base a sus prioridades tanto en política exterior como en cooperación política; y ninguno, excepto quizás Luxemburgo, está preparado para afrontar las consecuencias de tal compromiso», en HILL, *op. cit.*, pp. 6-7.

16. Véase nota anterior.

17. Desde el ingreso griego en la Comunidad, en 1980, fue cada vez más difícil elaborar una política exterior común en determinadas regiones (especialmente el Próximo Oriente y Sudáfrica). Lo que se tradujo en una disminución de la coherencia del voto en Naciones Unidas, afectando a la imagen de «identidad europea» ofrecida por la CPE.

—a pesar de que España ya había demostrado a lo largo de los años ochenta que a excepción de los conflictos del Próximo Oriente y del Sahara mantenía en Naciones Unidas una posición muy próxima a la de los entonces Diez— había desaparecido por completo dos años después. Así pues, España ocupó la presidencia de la Cooperación Política con el «sello europeo» a sus espaldas por la actitud demostrada desde su ingreso, si bien como apuntan algunos analistas<sup>18</sup> España había gozado de un período especialmente favorable para su integración en la maquinaria de la CPE, no habiéndose producido entre 1986 y 1989 ninguna crisis que pudiera poner al gobierno español en una disyuntiva entre su política propia (especialmente en América Latina) y la diplomacia de los Doce, como ha ocurrido a finales de 1989 con la invasión estadounidense en Panamá.

Asimismo la Cooperación Política Europea era percibida por el gobierno español como un instrumento importante en la política «europeizadora» de su imagen internacional (justificación última de su política exterior y de seguridad; en este punto hay que recordar que España firmó en noviembre de 1988, un mes antes de presidir la CE, su adhesión a la UEO). Desde el punto de vista práctico, la diplomacia española encontraba notables ventajas en la participación en la Cooperación Política: el hábito de consulta entre los Doce favorece el proceso de toma de decisiones, la participación en la maquinaria de la CPE supone un aumento notable del flujo de información, se amplía el espacio internacional español definido a partir del espacio de los Doce, existe la posibilidad de aumentar la proyección diplomática internacional del país, etc.

España accede a la presidencia de la Cooperación Política Europea en enero de 1989 tras un semestre de presidencia griega —paralizada por los problemas internos del país— durante el cual el acontecimiento más comentado entre los Doce fue el famoso discurso de Margaret Thatcher en Brujas, en el que la primera ministra británica reafirmó su voluntad de defender la «Europa de las naciones soberanas», y el tema más «diplomáticamente» abordado fue el de la cuestión palestina. Pocos días después de la proclamación por el Consejo Nacional Palestino del Estado de Palestina, y tras varias horas de debate, el Consejo Europeo de Rodas redactaba cuatro líneas escasas en las que recogía la preocupación de los Doce por el rechazo estadounidense a conceder el visado de entrada a Arafat para dirigirse a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ni una palabra más. Lo que es de por sí significativo.

18. Véase el análisis sobre la integración española en la maquinaria de la CPE de E. REGELSBERGER, «Spain and the European Political Cooperation - No Enfant Terrible», *The International Spectator*, vol. XXIV, n. 2, 1989, p. 120.



Tras el Consejo Europeo de Rodas, España recibía el testigo de la Cooperación Política. Era el momento de establecer las prioridades de la presidencia española en este terreno. En un discurso pronunciado el 12 de diciembre en Bruselas,<sup>19</sup> Felipe González definió los marcos de actuación en los que los Doce deberían mantener una posición común (las relaciones con Estados Unidos y Canadá, el reforzamiento del Consejo de Europa, mayor apertura hacia la Europa Central y Oriental a través del proceso de Helsinki, la reducción de efectivos militares en Europa, desarrollar la seguridad común contando con la UEO y una política de cooperación para el desarrollo) y destacó las dos áreas de crisis en las que los Doce deberían hacer esfuerzos concretos —la institucionalización de una relación política y económica con América Latina y la apertura de un diálogo con todas las partes implicadas en el conflicto del Próximo Oriente— así como la necesidad de actuar conjuntamente en el seno de Naciones Unidas.<sup>20</sup>

### La maquinaria española

Antes incluso que el programa de actuación propuesto por el gobierno español, una de las cosas que preocupaba en las cancillerías europeas era la capacidad del país para ejercer —y ya no hablemos de la CE— la dirección de la CPE. Fernando Perpiñá Robert escribía al respecto de la función de la presidencia: «En el funcionamiento de la Cooperación Política Europea la Presidencia juega un papel fundamental. Dado que rige la regla del consenso, la Presidencia no puede, obviamente, imponer una decisión a los demás países miembros. Pero sí puede provocar discusiones sobre determinados temas, impulsar su tratamiento, frenarlo, orientarlo. En general, la Presidencia tiene un amplio margen de maniobra, pero debe ejercer su actividad con prudencia a fin de no provocar el recelo en ninguno de sus socios comunitarios. Dispone de una gran influencia pero también de una enorme responsabilidad. El principal deber de la Presidencia consiste en cumplir sus funciones de forma integradora, intentando incorporar los

puntos de vista y las actitudes de todos los países miembros en la decisión final, antes de someterla a su aprobación. Si no cumpliera esta obligación, la credibilidad política del país que ejerce la Presidencia podría verse gravemente afectada».<sup>21</sup>

Y si Perpiñá Robert hace especial referencia al buen hacer político, no es menos cierto que la maquinaria administrativa juega un papel importante. Lo que explica el proceso de remodelación interna llevado a cabo en el Ministerio de Asuntos Exteriores —centrado en la creación de una Secretaría General de Política Exterior— para hacer compatible su estructura con las necesidades de la Cooperación Política.

Quizá sea preferible ilustrar de manera rápida el funcionamiento de la maquinaria de la CPE para valorar el trabajo realizado por la administración española durante su presidencia.

El mecanismo de la Cooperación Política Europea, cuya base es el intercambio permanente de información entre los Doce y cuyo objetivo es la toma de posición común en cuestiones internacionales yendo desde declaraciones formales hasta retirada conjunta de embajadores o sanciones económicas, trabaja a diversos niveles, dirigida siempre por la presidencia de turno (España ha contado durante su presidencia con la ayuda griega, presidencia anterior, y la francesa, que le seguía, así como con la ayuda del Secretariado instalado en Bruselas).

El primer nivel, básico, a tener en cuenta es el mecanismo de intercambio permanente de información, que se lleva a cabo, en especial, a través del COREU (telegrama generalmente cifrado que se recibe al mismo tiempo en los doce países), pero también a través de las embajadas (una de las embajadas españolas con más nivel de trabajo y de contacto derivado de la Cooperación Política es la misión en Naciones Unidas, donde se calcula que durante el semestre de la presidencia española se han organizado alrededor de 200 reuniones). De hecho, una de las consecuencias más obvias del semestre comunitario, ha sido la mejora en infraestructura de comunicaciones que ha sufrido el ministerio en Madrid y algunas embajadas.<sup>22</sup> En cada ministerio, una persona cumple la función de corresponsal europeo: función de contacto entre las fuentes permanentes de información y los órganos de trabajo y de toma de decisiones.<sup>23</sup> Durante la presidencia española de la

19. Véase *La unidad europea. Intervenciones del presidente del Gobierno Felipe González*, Madrid, Ministerio del Portavoz del Gobierno, 1988, pp. 72-94.

20. Del programa previsto por Felipe González en materia de CPE varios meses antes de asumir la presidencia había desaparecido significativamente uno de los tres grandes temas destacados por el presidente: «el Gobierno español pretende, durante el semestre de su mandato, "encauzar una solución europea en el conflicto de Oriente Medio", "cooperar activamente" en la pacificación del Sahara y "hacer que en Europa se oiga la voz" de los intereses latinoamericanos», en «Amplio programa de política exterior», *El País*, 2-9-88.

21. PERPIÑÁ ROBERT, *op. cit.*, p. 43.

22. La prensa ha informado regularmente de los presupuestos previstos, cercanos a los 4.000 millones de pesetas, y de las mejoras en comunicaciones, como la famosa quinta planta del Palacio de Santa Cruz, para hacer frente a las obligaciones de la presidencia comunitaria. Véase «España pone fin al subdesarrollo de sus embajadas», *El País*, 3-2-89.

23. Para conocer con detalle el funcionamiento interno del mecanismo de la CPE en el Ministerio de Asuntos Exteriores véase SABA, K., «The



Cooperación Política esa función ha sido desempeñada por Pablo Benavides, subdirector general de Cooperación Política Europea, junto a dos diplomáticos más, corresponsales europeos adjuntos.

El segundo nivel a considerar es el de los Grupos de Trabajo. Durante la presidencia española existían 21 grupos de trabajo (entre otros: África; Asia; CSCE, CDE y otros aspectos del Acta Final de Helsinki; Europa del Este; Derechos Humanos; Latinoamérica; Oriente Medio; No proliferación; ONU/Desarme) cuya labor debía ser activada, orientada y presidida desde el ministerio español, y en concreto por la dirección general afectada en cada caso. El volumen de trabajo que supone la mecánica de funcionamiento de dichos grupos —el auténtico núcleo de trabajo de la Cooperación Política, que durante la presidencia española han generado más de 50 reuniones— explica que el Ministerio tuviera que echar mano de casi medio centenar de nuevos diplomáticos, entre los recién incorporados al cuerpo y, provisionalmente, algunos ya jubilados.

En el nivel de la toma de decisiones de la Cooperación Política Europea hay que hacer mención, en primer lugar, del Comité Político (la COPO o la POCO en la jerga de la CPE), que reúne a los directores políticos nacionales de la Cooperación Política. Por debajo del ministro de asuntos exteriores, el director político es el máximo responsable nacional en la CPE. Cargo que en el caso español es desempeñado por Fernando Perpiñá Robert, a quien ocasionalmente sustituye el Director Político Adjunto, Enrique Panés. Los directores políticos, que se reúnen una vez al mes durante dos días en Bruselas con la presencia de un miembro de la Comisión Europea, están encargados de tomar las decisiones necesarias para el normal funcionamiento de la Cooperación Política, suelen acompañar a la troika en sus viajes y mantienen los contactos regulares previstos con terceros países (Japón, USA, Turquía, etc.).

El siguiente nivel en el que se abordan las cuestiones de la Cooperación Política es el nivel ministerial. Al margen de los Consejos de Asuntos Generales (GAC) en los que los ministros abordan, además de los temas comunitarios, cuestiones relacionadas con la CPE, se celebran dos reuniones ministeriales específicas de Cooperación Política Europea (el 14 de febrero se celebró la primera de ellas en Madrid y la segunda, en Luxemburgo, el 12 y 13 de junio). De estas reuniones suelen surgir las declaraciones que dan cuerpo a la posición

común de los Doce en materia internacional y que, como veremos, fueron muy frustrantes para la presidencia española, así como las líneas de acción que ha de marcar el Comité Político a los Grupos de Trabajo. Al margen de estas reuniones formales, la Cooperación Política ha institucionalizado un week-end informal cada semestre para que los ministros puedan conocerse mejor y abordar de manera distendida los dossiers pendientes. El gobierno español escogió el marco de Granada para esa reunión, que pretende marcar el estilo de la CPE —muy diferente del de la CE— confidencial, pragmático, flexible y poco formal.

Finalmente, la CPE al igual que la CE se ve coronada por los encuentros del Consejo Europeo que reúnen una vez cada semestre a los doce jefes de estado y de gobierno. Desde el punto de vista de la Cooperación Política Europea, éste es el auténtico termómetro para dirimir dónde se encuentra la voluntad política de los Doce en materia internacional. De ahí que en muchas ocasiones sea más importante observar cuáles han sido los temas candentes —a veces planteados por la presidencia de turno, como ocurrió el pasado junio en Madrid con el tema de la deuda latinoamericana— no abordados por el Consejo que releer una y otra vez las habituales declaraciones de buenas intenciones sobre las relaciones Este-Oeste o las Naciones Unidas.

### 1989: Actividad diplomática

Desde el punto de vista de los resultados de la Cooperación Política Europea el año 1989 se podría calificar de un año que nace con la frustración y acaba con la esperanza. La frustración la conocerá sobre todo la presidencia española cuyas dos áreas de atención privilegiadas —América Latina y Oriente Próximo— darán pocas satisfacciones a su mentor, Felipe González, y la esperanza surgirá de unos acontecimientos para nada activados por los Doce (Rumanía sería quizás el único caso en el que ponerse una medalla), que como el resto del mundo se encontrarán sorprendidos, esperanzados y atemorizados ante el derrumbamiento de los regímenes comunistas en la Europa Central y Oriental. El discurso de François Mitterrand, durante las últimas semanas de su función como presidente de la Cooperación Política Europea, es un discurso ideológico alejado del tono pragmático que se ve obligada a asumir la presidencia española. Sin embargo, y como veremos a continuación, una de las sensaciones que deja el año 1989 en los analistas de la Cooperación Política es que los Doce o se han visto adelantados —en el caso palestino—, o se han visto desbordados —la caída del «muro»—, o simplemente, y como es bien sabido, contra más aumenta el número de países «europeos» más

Spanish Foreign Policy Decision Making», *The International Spectator*, vol. XXI, n. 4, 1986, pp. 31-32. De modo más general, véase GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «Participación de España en las instituciones comunitarias, en el proceso de decisión comunitario y en los mecanismos de la Cooperación Política Europea», *Documentación Administrativa*, n. 201, 1984, pp. 41-44.



difícil es forjar una «identidad europea» y, a pesar de la voluntad de Felipe González de ver en lo europeo lo español, no por ello los Doce han hecho de lo español lo europeo. El hecho de que de las doce delegaciones tan sólo una, la española, estuviera dirigida por el ministro en la reunión San José V, que teóricamente debía reunir a los ministros de exteriores de los Doce y a los de los países centroamericanos en febrero del 89, en San Pedro Sula (Honduras) es elocuente.

Las presidencias española y francesa de la Cooperación Política Europea se suceden a lo largo de 1989 dentro de un período mediterráneo —iniciado el segundo semestre de 1988 con la presidencia griega— de la política exterior europea, lo que a priori dejaba prever un tratamiento en profundidad de problemáticas internacionales mimadas por el frente mediterráneo, como ocurre con la cuestión palestina, frente a las habituales reticencias nórdicas. En ese sentido, la dirección española de la Cooperación Política tiene desde el punto de vista del funcionamiento visos de continuidad dentro de una «lógica mediterránea» y con particular énfasis en la aproximación bilateral —franco-española— a la presidencia. Lo que intentan traducir los múltiples encuentros entre los representantes de ambos países a todos los niveles, dejando claro en el seminario hispano-francés celebrado en París a principios de junio —en el que se debatió la organización del Consejo Europeo de Madrid— que existía perfecta coordinación en cuanto al tratamiento de los dossiers. Si bien, como es natural, surgieron las habituales suspicacias en torno a los éxitos que se iba a atribuir la presidencia francesa —engalanada con los atributos del Bicentenario de la Revolución— gracias al trabajo desarrollado anteriormente por la presidencia española tanto al frente de la CE como de la CPE.

Lo que, sin embargo, en el terreno de la Cooperación Política iba a traducirse en la continuidad de un proceso siempre frustrante —el Próximo Oriente— y en el reconocimiento generalizado de que la presidencia española había conseguido un éxito importante en el terreno de la acción, en concordancia con las propuestas que se habían hecho desde las instancias españolas de dirección de la Cooperación Política. Como escribía el director político: «Durante algunos años la Cooperación Política se ha caracterizado por una extraordinaria proliferación de declaraciones, declaraciones sobre casi todos los acontecimientos que se producen y en relación con prácticamente todos los países del mundo, lo cual contrasta con una cierta falta de iniciativa, con una cierta dificultad para la acción. (...) El acuerdo básico sobre los temas de fondo en muchos casos ya existe; se trata ahora de convertirlo en plataforma de acción y no solamente de declaraciones. En pocas palabras, prácticamente quince años después de su nacimiento, creemos que ha llegado el momento oportuno para que la

Cooperación Política Europea pase de una política declaratoria a una diplomacia de acción. (...) la Cooperación Política Europea y la Comunidad son elementos convergentes de la integración europea. Pero este principio no puede ser considerado solamente como una idea vaga de los objetivos generales de la Comunidad sino que debe también concretarse como forma y realidad, estrechamente vinculado con la acción política de los Doce, quienes, habiendo renunciado *a priori* a cualquier tipo de presión militar, no tienen más remedio que contar con su autoridad moral y con su influencia política, pero también esencialmente con el apoyo económico, para su acción política».<sup>24</sup>

Se enunciaba así la voluntad de acabar con la esquizofrenia de los Doce —gigante económico pero enano político— que caracteriza a la Cooperación Política Europea desde sus inicios y que la había limitado al terreno de las declaraciones políticas. En ese sentido, la presidencia española ha recibido múltiples felicitaciones por parte de los «impulsores» de Europa. Jacques Delors manifestaba delante de Felipe González que bajo el mandato español «las declaraciones políticas eran, por fin, acompañadas por actos»<sup>25</sup> y Giovanni Jannuzzi, jefe del Secretariado de la Cooperación Política afirmaba que: «la presidencia española ha acelerado la cooperación política. Ha habido un notable esfuerzo por acelerar los tiempos de reacción respecto de los acontecimientos y por traducir en concreto las líneas de la cooperación política; por ejemplo, en el caso de Oriente Próximo. O del diálogo con la URSS. Todos reconocen a esta presidencia un gran equilibrio; el juicio es extremadamente positivo».<sup>26</sup>

Donde de manera más efectiva se ve esa coordinación entre actitud política y acción económica —así pues, entre la moral de la CPE y el poder económico de la CE— es en el caso de Rumanía. País con el que la Comisión Europea suspendió, por primera vez, unas negociaciones comerciales en curso a causa del no respeto de los Derechos Humanos en el país con el que se está negociando.<sup>27</sup> Sin embargo, la «politización» de las

24. PERPINÁ ROBERT, *op. cit.*, p. 48.

25. Véase «Mitterrand tiene un ambicioso programa de medio ambiente», *El País*, 4-6-1989.

26. JANNUZZI: «La Comunidad sigue siendo la piedra angular de la construcción europea», *El País*, 24-6-89.

27. «Bajo la presidencia del titular español, Francisco Fernández Ordóñez, los ministros de Asuntos Exteriores de la CE, reunidos ayer en Consejo formal, adoptaron junto con la Comisión Europea una declaración en la que tras acusar al Gobierno de Bucarest de seguir violando sus compromisos de Helsinki en lo tocante a los derechos del hombre, convienen suspender las negociaciones en vista a un acuerdo de comercio y cooperación. Más aún, los Doce amenazan con «otras medidas» si la situación en Rumania sigue deteriorándose», en «La CE suspende las negociaciones con Rumania y regula sus relaciones con los países del Este», *La Vanguardia*, 25-4-89.



relaciones comerciales que se da en el caso de Rumanía no puede desligarse del contexto en el que se produce: bajo nivel de relaciones económicas con el país, proceso de cambio generalizado en los países del Este que convierte a Rumanía en la «oveja negra» cuando años antes había sido el «niño mimado» de los occidentales, procesos paralelos de negociación de acuerdos de cooperación con los países del Este, incluida la Unión Soviética, lo que da a la medida el valor de un agravio comparativo, etc.

Si se hace mención de ello, sin restar la importancia que merece la decisión tomada en el caso rumano por su valor de precedente, es para recordar que en otros conflictos surgidos durante la presidencia española no se adoptó ni por parte de los Doce ni por parte de España una política tan clara. Es el caso del «affaire Rushdie», en el que el gobierno británico había pedido medidas de represalia por parte de los Doce. Después de la ausencia corta, de apenas un mes, de los embajadores de la CE llamados a consultas a sus países las relaciones se reemprendieron con normalidad, ya que «según fuentes del Ministerio de Exteriores, "la sensatez ha terminado finalmente por imponerse" y el regreso de los embajadores consagra la vuelta a la normalidad en las relaciones. Empresas españolas han firmado importantes contratos de carácter civil con la República islámica en el proceso de reconstrucción en el que el país se encuentra tras el conflicto con Irak. El regreso servirá para tranquilizar a estas empresas y a los cuarenta españoles residentes en Irán».<sup>28</sup>

La actitud española en el tema iraní no se diferenciaba en gran medida de la de los otros países participantes en la Cooperación Política, situándose entre las más «comprensivas» respecto del régimen de Teherán, frente a las más duras de Gran Bretaña, Holanda, Francia y la RFA.

El caso Rushdie tuvo una especial incidencia en la prensa española que recogía, a punto de finalizarse ya la presidencia española, que nuestro país no había respetado el embargo de armas a Irán acordado por el Parlamento Europeo. Nada incorrecto desde el punto de vista legal ya que las resoluciones del Parlamento en esta materia no tienen carácter vinculante y, por tanto, el gobierno español mantenía una actitud muy común entre los gobiernos de los Doce: hacer caso omiso del Parlamento en materia de política internacional. Ante lo que un rotativo español escribía: «Medios diplomáticos españoles argumentan que los eurodiputados, conscientes de que sus resoluciones en este campo no obligan a los gobiernos, adoptan posturas "poco realistas", cuyo único valor consiste en servir como 'conciencia moral' de Europa».<sup>29</sup>

Esta información significa un toque de atención sobre todo si tenemos en cuenta que la voluntad española desde la presidencia era la de revalorar a un Parlamento sobre el que la opinión más extendida es efectivamente la vertida por los mencionados medios diplomáticos españoles. De ahí que Fernando Perpiñá Robert hubiera escrito: «Con ocasión de la reunión celebrada el 24 de enero en el marco del coloquio con el Comité Político del Parlamento Europeo, el ministro de Asuntos Exteriores español expuso los proyectos de la Presidencia para reforzar las relaciones entre la Cooperación Política Europea y el Parlamento Europeo durante los primeros seis meses del año en curso, que se centran básicamente en una mayor disponibilidad del propio ministro de Asuntos Exteriores para comparecer ante la Comisión Política del Parlamento y en la disposición para un más estrecho y fiel seguimiento de las Resoluciones del Parlamento por la Cooperación Política Europea».<sup>30</sup> Lo que plantea una cuestión de debate profundo en las instancias comunitarias, la relativa al futuro del Parlamento Europeo.

### 1989: Los grandes temas

Desde el punto de vista de las realidades internacionales que más han afectado al mecanismo de la Cooperación Política a lo largo de 1989 hay que hacer mención de tres —el conflicto del Próximo Oriente, los problemas de América Latina y los acontecimientos del mundo comunista (Europa del Este, Unión Soviética y China)— y cada uno de ellos responde a un tipo de actuación característico.

El conflicto entre Israel y los árabes es el tema de más larga tradición para la diplomacia europea. Fue justamente uno de los dos temas abordados en la primera reunión ministerial de la Cooperación Política, en 1970, y se convirtió con la famosa Declaración de Venecia del año 1980, en la que los Diez reclamaron la autodeterminación del pueblo palestino y la necesidad de contar con la OLP en un proceso negociador global, en el tema más característico de la diplomacia europea, distanciándose en aquel momento de la posición estadounidense que había propiciado el proceso de Camp David.

La presidencia española ya había situado en el centro de su programa de actuación el llevar a cabo una acción

28. «Regresa a Teherán el embajador español tras un mes de ausencia», en *La Vanguardia*, 31-3-89.

29. «El Gobierno español no respeta el embargo de armas a Irán acordado por el Parlamento Europeo», *El País*, 26-6-89.

30. PERPIÑÁ ROBERT, *op. cit.*, pp. 49-50.



mediadora en favor de la paz en el Próximo Oriente. Sin embargo, como afirmó Fernández Ordóñez poco antes de asumir la presidencia del Consejo de Ministros, «hemos hecho el ridículo»,<sup>31</sup> en referencia a la actitud más que tímida de los europeos en el Consejo de Rodas mientras los estadounidenses, por su parte, entablaron conversaciones directas con la OLP gracias a la mediación sueca. Con sensación por lo tanto de haber quedado superados por los tiempos, los países más reticentes (Holanda, RFA y Gran Bretaña) de los Doce dan luz verde para que la Cooperación Política dirigida por Fernández Ordóñez lleve a cabo contactos con todas las partes implicadas en el conflicto árabe-israelí, incluida la OLP, con vistas a convocar una conferencia de paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

De este modo, a partir de enero de 1989 la troika comunitaria (Grecia, España y Francia), presidida por Fernández Ordóñez, inició una gira por las diversas capitales involucradas en el conflicto. La agenda de los contactos europeo-árabes-israelíes se dilata de manera importante, incluyendo múltiples visitas y contactos.<sup>32</sup> Lo que se sucederá tanto a lo largo de la presidencia española como de la francesa. Sin embargo, el sentimiento negativo será doble: por una parte, es obvio que el mandato de los Doce para adoptar una iniciativa europea en el conflicto ha llegado demasiado tarde y, por otra parte, las posiciones inmodificables del gobierno israelí, en cuanto a la no representatividad de la OLP, han hecho infructuosa toda la diplomacia desarrollada por la troika, presidida primero por Fernández Ordóñez y después por Roland Dumas.

La sensación de impotencia en el tema del Próximo Oriente se dejó sentir ya en la primera reunión ministerial de la Cooperación Política celebrada en Madrid en febrero, en la que miembros de la delegación española hicieron referencia a la necesidad de consultar con Estados Unidos antes de pensar en cualquier nueva «declaración europea» sobre el tema.<sup>33</sup> Lo que evidentemente

resituaba por completo la posibilidad de ofrecer una alternativa europea. De la experiencia negociadora Fernández Ordóñez sacaba una conclusión positiva: «es positivo al menos que la CE haya realizado esta primera gira, demostrando que la troika funciona en las cuestiones de cooperación política».<sup>34</sup>

En efecto, la troika seguirá funcionando aunque como se observa en la visita relámpago realizada a Túnez, en noviembre bajo la dirección francesa, o en la visita de Shamir a la troika en París ese mismo mes, la iniciativa en el proceso negociador está cada vez más en manos estadounidenses, como demuestra el Plan Baker, y al mismo tiempo como afirmó el ministro español tras la reunión con Shamir: «me temo que la CE no sabe donde está la pelota»<sup>35</sup> en relación al punto muerto al que se había llegado tras la imposibilidad de coordinar las posturas palestina e israelí.

Si la maquinaria de la CPE como tal ha funcionado —el papel otorgado por Francia y España a la diplomacia conjunta de la troika es un ejemplo muy positivo— no se puede decir lo mismo de los objetivos políticos. La tónica de la reunión ministerial de febrero en Madrid se mantiene en los Consejos Europeos de Madrid, en junio, y de Strasbourg, en diciembre, en el que se decide aumentar las ayudas a los territorios ocupados por Israel. La posición europea, como muestra el texto de Madrid, consiste en defender lo indefendible —muestra del punto muerto existente—, mientras no varíe la actitud del gobierno israelí: defender la representatividad de la OLP y, al mismo tiempo, aceptar la propuesta de elecciones en Gaza y Cisjordania formulada por Isaac Shamir.

Si la Cooperación Política no ha podido ofrecer una política de acción propia en Oriente Próximo sí se ha visto, en cambio, obligada a reaccionar ante los acontecimientos en la región, en especial del Líbano: muerte en abril del embajador español Pedro de Arístegui y la elección del efímero presidente libanés René Muawad en noviembre. Como en la mayor parte de las situaciones de crisis la Cooperación Política ha demostrado funcionar correctamente y de modo coordinado, planteándose incluso tras la elección de Muawad por el Parlamento libanés la posibilidad de trasladar de manera conjunta las embajadas de los Once —la de Grecia ya se halla en el sector Oeste— del sector Oriental, dominado por el general Aoun, al Occidental.

El segundo gran tema de la Cooperación Política en 1989 es el tema latinoamericano, si bien en este caso, al contrario de lo que ocurría con el de Oriente Próximo,

31. «La CE, dispuesta a profundizar su acción por la paz en Oriente Próximo», *El País*, 19-12-88.

32. «El objetivo comunitario, tan impulsado por España, de llegar a una iniciativa europea para facilitar un plan de paz en Oriente Próximo hace que la agenda de los responsables diplomáticos españoles en general y la del ministro Francisco Fernández Ordóñez en particular se vea especialmente sobrecargada: Fernández Ordóñez viajará a Israel los próximos 14 y 15, y a Siria, Jordania y Egipto los días 11, 12 y 13 de febrero. Además, el próximo día 12 llegará a Madrid el secretario general de la Liga Árabe, Chadli Klibi, y el 27 de enero lo hará el líder de la Organización para la Liberación de Palestina, Yasir Arafat. También está prevista la llegada el 25 de este mes, del secretario general del Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico», en «Fernández Ordóñez expone a los embajadores los principales objetivos de la presidencia española de la CE», *El País*, 4-1-89.

33. Véase «Fernández Ordóñez descarta una nueva declaración de la CE sobre Oriente Próximo», *El País*, 12-2-89.

34. «Fernández Ordóñez admite que la posición siria dificulta la paz en Oriente Próximo», *El País*, 14-2-89.

35. «Intransigencia de Shamir en su encuentro con la "troika" de la Comunidad Europea», *El País*, 22-11-89.



nos encontramos con un tema cuya importancia se deriva directamente de una política nacional y no, como en el caso anterior, de una política básica de la CPE. En febrero de 1988 Fernández Ordóñez afirmaba «España pretende ser la conciencia latinoamericana de Europa»,<sup>36</sup> y si atendemos a lo que dicen los responsables de la Cooperación Política en el Palacio de Santa Cruz, España se ha convertido en la CPE en la necesaria fuente de consulta en materia latinoamericana.

El discurso de las autoridades españolas y la política llevada a cabo —el número de reuniones del grupo de trabajo sobre Latinoamérica, la importancia concedida a la reunión San José V, la función española de mediación entre Noriega y el gobierno norteamericano, las divergencias aparecidas entre Fernández Ordóñez y James Baker durante la visita del ministro europeo a Washington a causa de Centroamérica y, sobre todo, los esfuerzos desarrollados por Felipe González en torno al tema de la deuda— constituyen buenos ejemplos del intento español de «reorientar» la Cooperación Política, así como la Comunidad, pensando en la necesaria coordinación entre procesos de paz y desarrollo económico en situaciones como la de Centroamérica. Reorientación hacia un espacio mayor para los países de América Latina y sus problemas (los enfrentamientos armados o la deuda) en el marco de los Doce.

La política desarrollada por Felipe González —centrada en la solución del conflicto centroamericano pasando por el desmantelamiento de la contra y una política eficaz de cooperación por parte de la Comunidad, y en la creación de un Fondo Europeo de Garantía para ayudar a los países endeudados de rentas intermedias, muchos de ellos latinoamericanos— suponía un enfrentamiento directo con la postura de los Estados Unidos en el terreno político y planteaba un desafío a las instancias comunitarias.

El balance de la presidencia española en lo que se refiere a la atención prestada por Europa a América Latina no se reduce tanto al marco de la Cooperación Política —en el que todos los países se muestran de acuerdo en pacificar el istmo centroamericano, si bien se producirán notables diferencias en lo que respecta al gobierno del general Noriega frente al cual España mantenía una posición menos radical que sus socios en la CPE<sup>37</sup>— como al marco comunitario, donde —y a pesar de la pequeña victoria de San José V— Felipe González verá totalmente rechazada en el Consejo Europeo de Madrid su propuesta de creación de un Fondo Europeo de Garantías, pensando en el problema de la deuda latinoamericana.

España se encuentra, por tanto, sin fuerza suficiente para realizar propuestas relacionadas con América Latina de trascendencia económica o de largo alcance: la declaración política relativa al compromiso europeo con la democratización en Chile es una «pequeña victoria» de Felipe González en el Consejo de Strasbourg. Lo que explica que el 30 de diciembre España se encontrara votando en la Asamblea General de Naciones Unidas contra la mayor parte de sus socios en la Cooperación Política, y junto a los países latinoamericanos en una resolución condenatoria de la invasión estadounidense de Panamá. «Estamos solos en Europa», afirmaba Fernández Ordóñez, «nuestro voto debe responder no sólo a los intereses de política exterior, sino también a lo que es la opinión pública española, que yo creo que está muy clara».<sup>38</sup> Así se manifestaba el punto débil del «europeísmo» español en lo que a política exterior se refiere.

Hablando de puntos débiles, entramos en el tercero y último apartado de los grandes temas de la Cooperación Política en 1989: las transformaciones en los regímenes comunistas. Una primera e importante consecuencia de la caída del Muro fue la incertidumbre que se creó en torno al «europeísmo» de la RFA. ¿Cuál sería el punto de mira prioritario de Bonn?, ¿Bruselas o Berlín-Este?

Sin duda las transformaciones inesperadas, por su rapidez y por sus características, de la Europa Central y Oriental han marcado la vida de los Doce durante la presidencia francesa. Lo que explica que antes del Consejo Europeo de Strasbourg se organizase un pre-Consejo (una cena en París), para tratar la respuesta adecuada a los cambios en el Este, evitando así que los temas de los Doce se diluyeran en el horizonte de la nueva Europa. Los acontecimientos en la Europa del Este constituyen —a diferencia de lo ocurrido en China, que llevó a los Doce en el Consejo de Madrid, en junio, a emitir una declaración de condena de impacto en la opinión pública pero previsiblemente con pocas consecuencias «a posteriori»— un factor de incidencia directa en la vida de la Comunidad. Tanto es así que las voces del Sur (Felipe González se ha expresado en ese sentido) temen un desequilibrio de los Doce hacia el Este (inversiones, políticas de cooperación) en detrimento de los propios países de la Comunidad y de determinadas regiones (Mediterráneo, América Latina) y la Europa originaria, por su parte, la de los Seis, rememora los viejos fantasmas de la «Gran Alemania».

Lo que es evidente, y ello afecta directamente a la Cooperación Política, es que en los próximos años instancias como la CSCE en la que la diplomacia de los Doce había sido capaz de elaborar una política de ac-

36. «España pretende ser la conciencia latinoamericana de Europa», *El País*, 28-2-88.

37. Véase «La CE considera ilegítimo el Gobierno», *El País*, 3-9-89.

38. «Las Naciones Unidas debaten la invasión», *El País*, 29-12-89.



ción conjunta –en derechos humanos, en creación de medidas de confianza en Europa, etc.– jugarán un papel destacado. Y cada vez será más difícil mantener la ficción entre economía y política, entre la CE y la CPE. ¿Y qué ocurrirá con la noción de defensa europea? Es

posible que ahora la UEO ya pueda tener un entierro digno. Lo que es evidente es que las transformaciones internas de Europa acabarán teniendo un peso muy importante en eso que los más optimistas llaman «identidad europea en las relaciones internacionales».